Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5270**

16. Wahlperiode 09. 05. 2007

Antrag

der Abgeordneten Winfried Hermann, Fritz Kuhn, Peter Hettlich, Dr. Anton Hofreiter, Volker Beck (Köln), Cornelia Behm, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, Ulrike Höfken, Sylvia Kotting-Uhl, Undine Kurth (Quedlinburg), Dr. Reinhard Loske, Nicole Maisch, Dr. Gerhard Schick und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Schieneninfrastruktur ist öffentliche Aufgabe – Moratorium für die Privatisierung der Deutsche Bahn AG

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Entscheidung über die (Teil-)Privatisierung der Deutsche Bahn AG (DB AG) ist von weitreichender Bedeutung für die zukünftige Entwicklung des Schienenverkehrs in Deutschland. Das Ob und das Wie entscheiden nicht nur über die Zukunft der Deutsche Bahn AG, sondern auch über die Zukunft des Schienenverkehrs in Deutschland. Das Ziel muss sein, das System Schiene zukunftsfähig zu organisieren. Die Schieneninfrastruktur, ein in anderthalb Jahrhunderten vom Staat, Mitarbeitern und Kunden aufgebautes Vermögen von rund 130 Mrd. Euro, gilt es zu erhalten und weiter zu entwickeln. Der Erhalt und Ausbau der Schieneninfrastruktur sind öffentliche Aufgaben und müssen es dauerhaft auch bleiben.

Das Hauptziel der Bahnreform von 1993/94 muss sichergestellt sein: Mehr Verkehr auf die Schiene und Wahrung der Allgemeinwohlverpflichtung des Bundes im Sinne des Grundgesetzes. Wir brauchen ein leistungsfähiges Bahnsystem für klimafreundliche Mobilität und zur Sicherung und Erweiterung der Transportkapazitäten der Wirtschaft. Die Weichen müssen so gestellt werden, dass deutlich mehr Verkehr auf der umweltfreundlichen Schiene abgewickelt werden kann. Nur so lassen sich auch ehrgeizige Klimaschutzziele im Verkehr erreichen.

Die weiteren Anforderungen für ein zukunftsfähiges Strukturmodell der Bahnpolitik lauten:

- Es nützt den Fahrgästen und gewinnt mehr Bahnkunden;
- es bringt mehr und bessere Angebote für Güterverkehrskunden;
- es garantiert ein modernes und leistungsfähiges Streckennetz, auch in den Regionen, in öffentlichem Eigentum in verfassungskonformer Weise;
- es sichert die Arbeitsplätze der Beschäftigten der Deutsche Bahn AG;
- es ermöglicht Wachstum im Schienenverkehrsmarkt und damit zusätzliche Arbeitsplätze in der Branche;
- es ist für den Staat langfristig finanzierbar.

Das in die Ressortabstimmung gegangene Gesetzespaket zur Privatisierung der Deutsche Bahn AG erfüllt keine dieser Anforderungen. Im Gegenteil: Das vorgelegte Gesetz zur Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes (EBNeuOG) ist de facto die Verabschiedung von der Bahnpolitik in Deutschland. Es ist im Kern der von Bahnchef Hartmut Mehdorn offen geforderte und vom Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Wolfgang Tiefensee, immer mit Sympathie begleitete integrierte Börsengang, denn im Ergebnis gibt der Bund seine Eigentumsrechte am Schienennetz an die DB AG und setzt die Hürden für eine Rückübertragung an den Bund so hoch, dass sie höchst unwahrscheinlich ist.

Zwar behauptet das federführende Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), mit ihrem Privatisierungsmodell würde das Netz aus der Bahn herausgelöst und in eine Gesellschaft überführt, die in unmittelbarem Eigentum des Bundes steht. Diese Aktion ist aber ein großes Täuschungsmanöver, weil gleichzeitig alle Rechte dieser Gesellschaft im Gegenzug wieder an die Deutsche Bahn AG übertragen werden sollen. Wie wenig wert das „Eigentum“ am Netz für den Bund dann ist, zeigt sich in dreifacher Hinsicht:

1. Die Stimmrechte, die der Bund in der Hauptversammlung hat, werden auf die Deutsche Bahn AG übertragen,
2. das wirtschaftliche Eigentum inklusive Bilanzierung liegt vollständig bei der Deutsche Bahn AG und
3. die Bahn soll das Netz über 15 Jahre mit einer jährlich festgelegten Zahlung des Bundes über 2,5 Mrd. Euro bekommen.

Der Gesetzentwurf versucht, zwei unvereinbare Positionen zu vereinen. Einerseits soll er die Illusion erzeugen, dass der Bund noch Eigentumsrechte an der Schieneninfrastruktur und damit auch Gestaltungseinfluss hat. Andererseits soll er möglichen privaten Anteilseignern signalisieren, dass das Schienennetz zwar weiterhin üppig staatlich alimentiert wird, der Bund aber keine Möglichkeit mehr hat, gegen den Willen privater Investoren Schienenverkehrspolitik zu machen.

Worauf dies hinausläuft, ist im vom BMVBS in Auftrag gegebenen Privatisierungsgutachten von Booz-Allen-Hamiliton aus dem Januar 2006 sehr deutlich aufgeschrieben. Wenn die privatisierte DB AG über das Netz verfügt, ist die „Stilllegung unwirtschaftlicher Teile des Schienennetzes“ wesentlich einfacher als mit einer „staatsnahen Infrastrukturgesellschaft“. Genau aus diesem Grund hat die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in einem Positionspapier vom Juni 2006 gefordert, dass die Schieneninfrastruktur dauerhaft in einer öffentlichen Gesellschaft weiterentwickelt werden soll.

Das vorliegende Privatisierungsgesetz ist nach Einschätzung renommierter Rechtsprofessoren weder verfassungskonform noch erfüllt es die Anforderungen des Bilanzrechts. Der Artikel 87e Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) sieht vor, dass der Bund Mehrheitseigentümer der Infrastrukturunternehmen bleiben muss. Da der Bund nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sein Eigentum an den Infrastrukturunternehmen an die DB AG abtritt und nur noch als formaler „Sicherungseigentümer“ erscheint, ist diese Anforderung des Grundgesetzes nicht erfüllt.

Prof. Dr. Christoph Möllers von der Universität Göttingen führt in einem Gutachten für den Bundesverband der Deutschen Industrie aus, Eigentum dürfe keine bloße Hülle sein, sondern dem Bund müsse eine „echte Eigentumsrolle“ eingeräumt werden. Dabei komme es auf die „Inhaberschaft an der Mehrheit der Stimmrechte“ an. Mit der Delegierung der Stimmrechte in den Haupt- und Gesellschafterversammlungen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen an die DB AG „verliert der Bund die normalen Befugnisse eines Mehrheitsanteilinhabers“, wie es der Artikel 87e Abs. 3 GG verlangt. Der damit einhergehende

Kontrollverlust gegenüber einer echten Eigentümerstellung könne auch weder durch Zustimmungsvorbehalte noch durch vertragliche Einflussmöglichkeiten, z. B. im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ausgeglichen werden, weil diese Rechte keine „Eigentumsäquivalenz" besäßen.

Gleichzeitig ist die Stellung der DB AG als wirtschaftlicher Eigentümer in dieser Konstruktion nicht in der Weise gegeben, dass die Voraussetzungen des Bilanzrechts erfüllt sind. Im gleichen Gutachten führt Prof. Dr. Carsten Schäfer von der Universität Mannheim aus, dass es sich entgegen der im Gesetzestext verwendeten Formulierungen nicht um eine Sicherungstreuhand handele und deshalb die dafür entwickelten Kriterien zur Bilanzierung wirtschaftlichen Eigentums nicht anwendbar seien. Um eine Sicherungsübertragung handele es sich schon deshalb nicht, weil das zivilrechtliche Eigentum nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft auf den Bund übergehen soll und es sich außerdem um einen „potentiell unendlichen Sicherungszweck" handele, was einem Sicherungseigentum zuwider liefe. Auch wenn man vom Sicherungseigentum absieht, seien die Voraussetzungen für die Bilanzierung wirtschaftlichen Eigentums bei der DB AG nicht gegeben, weil eine zwar weitgehende, aber keine ausschließliche „Sachherrschaft des wirtschaftlichen Eigentümers" vorliege, da der Bund immer noch gewisse Zustimmungsrechte habe. Außerdem sei das wirtschaftliche Risiko für die Entwicklung des Netzes gerade nicht ausschließlich bei der DB AG angesiedelt, sondern werde durch die Regelungen in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung sowie der Entschädigungsklausel maßgeblich vom Bund getragen. Bilanzierung von wirtschaftlichem Eigentum setze aber die Freitstellung des zivilrechtlichen Eigentümers (Bund) von allen wirtschaftlichen Risiken voraus.

Die unklare Rechtslage bei der Bilanzierung könnte auch für den Kapitalmarkt ein K.O.-Kriterium sein, weil sich kein privater Investor auf eine Investition einlassen wird, bei der nicht vorher klar ist, dass er auch den wirtschaftlichen Nutzen daraus ziehen kann.

Zur Entstehungsgeschichte des vorliegenden Gesetzentwurfs: Im Herbst 2006 hatte der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Wolfgang Tiefensee, ein so genanntes Eigentumssicherungsmodell in die Diskussion gebracht, das von der Union abgelehnt wurde. Ein Formelkompromiss in einem Antrag der Koalitionsfraktionen vom November 2006 erlaubte zwei gegensätzliche Lesarten: Ein Eigentumsmodell, das eine spätere Trennung von Netz und Transport nicht grundsätzlich ausschließt, und das Eigentumssicherungsmodell, das das Netz de facto irreversibel in die Verantwortung der Deutsche Bahn AG überträgt.

Der daraufhin entstandene Gesetzentwurf des BMVBS orientierte sich weitgehend an dem Eigentumssicherungsmodell, sah aber auch einige Elemente vor, die zumindest pro forma dem Wunsch nach einer stärkeren Eigentümerstellung des Bundes nachkommen sollten. Nachdem der erste Entwurf vom 15. Dezember 2006 öffentlich wurde, schrieb der Vorstandsvorsitzender der DB AG, Hartmut Mehdorn, am 24. Januar 2007 einen Brief an Bundesverkehrsminister Wolfgang Tiefensee, in dem er dem Bundesministerium kategorisch mitteilte, die DB AG sei „mit diesem Entwurf nicht privatisierungsfähig". Zudem warf Hartmut Mehdorn dem Bundesverkehrsminister vor: „So mag der Staat sein Verhältnis zu mehrfach vorbestraften Straftätern regeln. Hier soll es aber um eine Privatisierung gehen." Dem Brief beigefügt war eine detaillierte Bewertung des Gesetzentwurfs mit zahlreichen Forderungen nach Änderungen.

Die gewählten Formulierungen bei den Änderungsforderungen machen dabei deutlich, dass man sich bei der DB AG als Herr des Verfahrens bei der Bahnprivatisierung ansieht. So werden „unangemessen hohen Rückforderungen" und „bürokratischer Overkill" konstatiert und einzelne Paragraphen als „unzumutbar" oder „inakzeptabel" zurückgewiesen. Die Geisteshaltung wird am deut-

lichsten in der Formulierung, dass ein im Gesetz festgelegtes Ende der Sicherungstreuhand, „eine Enteignung der DB AG kraft Gesetz“ sei. Enteignet werden kann aber bekanntlich nur, wer vorher ein mit allen Rechten ausgestatteter Eigentümer war. Genau dies soll die DB AG nach dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgeblich aber nicht sein.

Bemerkenswert ist, dass der so gescholtene Bundesminister als Vertreter des Eigentümers Bundesrepublik Deutschland sich nicht etwa öffentlich von Hartmut Mehdorn und seinen Einlassungen distanziert hat, sondern dass sein Bundesministerium vielmehr die zentralen Änderungsforderungen der Deutsche Bahn AG in den zweiten Gesetzentwurf vom 8. März 2007 übernommen hat! Und diese Änderungen bedeuten allesamt eine noch stärkere Schwächung der Eigentümerstellung des Bundes als sie vorher schon bestand. Dieser Entwurf ist dann in die Ressortabstimmung gegangen.

Drei Beispiele seien dafür angeführt. So forderte die DB AG erstens, dass ein Paragraph im Gesetz gestrichen wird, der die Unabhängigkeit der Eisenbahninfrastrukturunternehmen hinsichtlich der Verwendung von Bundesmitteln vorsah und es Vorstandsmitgliedern der DB AG untersagt, gleichzeitig auch Mitglieder des Vorstandes eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens zu sein. Dem Streichungswunsch der DB AG wurde in der Fassung vom 8. März 2007 entsprochen. Dies zeigt, dass eine Unabhängigkeit des Netzes im Konzern durch den Gesetzgeber nicht gewollt ist. Da die Europäische Kommission auf eine entflochtene Struktur („Unbundling“) von Netzbetreiber und Transporteuren drängt, ist es nur eine Frage der Zeit, bis dies auch europarechtlich nicht mehr haltbar ist.

Die DB AG macht zweitens deutlich, dass die Entschädigungsregelungen bei Beendigung der Sicherungstreuhand, für die gezahlte Bundesleistungen nicht angerechnet werden, für sie zu einer Enteignung führen würde. Im Gesetzentwurf ist daher eine Regelung gefunden worden, die der DB AG nun einen Wertausgleich unter Einschluss der Bundesinvestitionen für den Fall einer Rückübertragung des Netzes geben soll. Dazu soll eine Einigungsstelle geschaffen werden. Damit tritt die absurde Situation ein, dass der Bund für den durch seine Zuschüsse geschaffenen Wert der Schieneninfrastruktur im Falle einer Rückübertragung an ihn nochmals zahlen soll. Eine solche Einigungsstelle würde vermutlich ähnlich der bereits bestehenden „Schiedsstelle“ zwischen Toll Collect und dem BMVBS jahrelang erfolglos über Ansprüche des Bundes an das private Unternehmen verhandeln. Diese Regelung schafft Arbeit für Juristen und setzt die Hürden für eine Rückübertragung so hoch, dass sie realistischerweise nicht mehr stattfindet.

Die DB AG bemängelt drittens, dass die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LufV) nicht über den gesamten Zeitraum der Sicherungsübereignung von 15 Jahren gelten soll, sondern nur für 10 Jahre. Im neuen Entwurf soll die LufV nun über 15 Jahre geschlossen werden. Damit wäre der Haushaltsgeber gezwungen, in den Bundeshaushalt Verpflichtungsermächtigungen über insgesamt 37,5 Mrd. Euro einzustellen.

Diese Verpflichtungsermächtigung allein liegt um den Faktor 10 über den erwarteten Erlösen aus einem Teilverkauf der DB AG. Und die DB AG hat schon unmissverständlich erklärt, dass sie das Geld aus dem Verkauf für die Verbesserung ihrer Eigenkapitalausstattung und für die Finanzierung ihrer internationalen Expansionspläne braucht. Zudem bestehen erhebliche Risiken für den Haushaltsgeber durch zukünftige Kapitalerhöhungen, die von den privaten Investoren durchgesetzt und vom Bund für seinen Mehrheitsanteil mitgetragen werden müssten.

Der vorliegende Gesetzentwurf bedeutet nicht nur das Ende der Bahnpolitik für die Zukunft. Er ist offensichtlich auch schon durch Aufgabe von Bahnpolitik

seitens des BMVBS in der Gegenwart gekennzeichnet. Das zu privatisierende Unternehmen schreibt sich mehr oder weniger unverhohlen sein eigenes Privatisierungsgesetz. Dass dieses das eigene Unternehmensinteresse über das Allgemeinwohl stellt, ist verständlich. Dass der Staat sich wirksamer Instrumente einer Steuerung der Bahnpolitik entledigen will oder sie so anlegt, dass die in jahrelangen Rechtsstreitigkeiten mit dem privatisierten Unternehmen enden wird, ist hingegen fahrlässig zu nennen und muss daher auf entschiedenen Widerstand all derjenigen treffen, die Bahnpolitik auch in Zukunft als öffentliche Aufgabe wahrnehmen wollen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. ein Moratorium für den Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes zu erklären bis die verfassungs- und bilanzrechtlichen Fragen eindeutig geklärt sind;
2. sich bei der Klärung dieser Fragen von einer hochrangigen unabhängigen Expertenkommission beraten zu lassen, deren Mitglieder von den Fraktionen des Deutschen Bundestages vorgeschlagen werden;
3. die Lösung der verfassungs- und bilanzrechtlichen Probleme auf der Basis geltenden Rechts zu erarbeiten und keine Grundgesetzänderung oder Änderungen im Bilanzrechts („Lex DB AG“) vorzunehmen.

Berlin, den 9. Mai 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333